

LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

UN BALANCE FAVORABLE CON CLAROSCUROS

Gonzalo Chapela

Abril, 2018

El 26 de abril de 2018 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó *en sus términos* la minuta con la revisión de la Cámara de Senadores a la Iniciativa presentada el 20 de septiembre de 2016, con lo que se cierra un largo ciclo. En las siguientes líneas se procura ofrecer una valoración del proceso que siguió la elaboración de la ley y de sus contenidos¹.

Un itinerario complicado.

El proyecto de reforma integral 2009 – 2015. En 2009 el Consejo Nacional Forestal (CONAF) decidió hacer una revisión integral de la Ley promulgada en 2003, después de numerosas observaciones y reformas. Su Comité de Legislación llevó a cabo un trabajo minucioso y sistemático en el que participaron representantes de comunidades y dueños de tierras forestales, profesionistas, académicos, industriales, plantadores, madereros y funcionarios públicos, así como con la participación de personal de la Comisión de medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT), de la Cámara de Diputados, con un acuerdo de trabajo conjunto con el CONAF para formular una iniciativa que debía seguir un curso expedito en el Legislativo. En este proceso también se llevó a cabo una serie de foros regionales con participación amplia.

El resultado de estos trabajos fue una iniciativa presentada por la COMARNAT hacia el fin de la LXII legislatura, en abril de 2015. La iniciativa no fue turnada para su dictamen y demás procedimientos legislativos y fue declarada *precluida* por la Comisión permanente del Congreso durante el periodo entre legislaturas. El Comité de legislación del CONAF solicitó sin éxito a las autoridades y a los legisladores entrantes retomar la iniciativa presentada.

La Iniciativa en la cámara de origen. El 20 de septiembre de 2016, una diputada del Partido Verde Ecologista de México presentó sorpresivamente una iniciativa que *“abroga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003; se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; y se reforma el primer párrafo al artículo 105 y se adiciona un segundo párrafo al mismo artículo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”*.

¹ En viñetas con el símbolo de cotejo se señalan las mejoras; las viñetas con símbolo cuadrado las que tienen aspectos positivos y negativos y con viñetas redondas los aspectos considerados como negativos o problemáticos.

Diversas organizaciones de la sociedad se pronunciaron por abrir un proceso de consulta pública y señalaron múltiples deficiencias en la iniciativa, fundamentalmente referidas a la ausencia de los contenidos resultantes de la concertación de los años anteriores.

En esta fase, fueron desestimadas las demandas sobre la consulta y sobre prácticamente todos los contenidos; el 17 de febrero de 2017 la iniciativa fue aprobada por mayoría y turnada la minuta correspondiente a la Cámara de Senadores para su revisión.

La revisión en el Senado. Durante el primer trimestre de 2017 tuvieron lugar múltiples pronunciamientos de las organizaciones sociales, en un frente con la consigna *Ley forestal a consulta*, que coincidió con inconformidades referentes a la iniciativa de Ley General de Biodiversidad, promovida por la presidente de la COMARNAT en el Senado, también miembro del PVE.

Bajo el auspicio de la presidente de la comisión especial de Cambio Climático del Senado, se llevó a cabo un foro con abundante y significativa participación de diversos actores sociales y legislativos; por medio de la plataforma Change.org se recabaron más de 30,000 firmas de apoyo a la consulta y se mantuvo presencia en medios de comunicación; la Red MOCAF promovió una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y legisladores de diversos partidos diferentes del PRI y el PVE se pronunciaron a favor de una discusión amplia. El proceso fue suspendido por cuatro meses.

Durante el periodo entre sesiones, se mantuvo la negativa a la consulta pública del proyecto de reforma, pero se abrió un espacio de diálogo auspiciado por la CONAFOR y alojado en el CONAF, en el que participaron representantes gubernamentales, la diputada promotora de la iniciativa, personal de las COMARNAT de ambas cámaras, así como representantes de organizaciones campesinas y de la sociedad, agrupaciones profesionales, de plantadores, industriales y comerciantes del ramo. El resultado fue una abundante colección de propuestas de modificación del proyecto aprobado en febrero por los diputados.

El Pleno del Senado aprobó finalmente una versión de ley que recoge cerca de doscientas modificaciones al texto de la Iniciativa, que hacen un complicado conjunto que no puede ser calificado de manera categórica, sino con claroscuros.

Se puede concluir que se ha tratado de un proceso sinuoso, lleno de escaramuzas y prácticas muchas veces opacas y otras francamente cuestionables, así como de una oportunidad valiosa de revisar conceptos, criterios y elementos de política forestal en las partes en que fue posible un debate de ideas y no sólo de consignas.

Un resultado de claroscuros

Por tratarse de una reforma general, son varios y complejos los temas y la valoración del resultado no puede ser simple, porque tiene avances y retrocesos, así como existen cambios u omisiones de cambios que son valorados de diferente manera según la óptica o la comprensión de su alcance. Mediante la reflexión de los temas principales, se puede hacer una valoración del producto legislativo resultante; al margen de los avances o retrocesos con respecto de la Iniciativa originalmente presentada, la valoración última de si es mejor o peor el resultado, es contrastándolo con la ley de 2003, como sigue:

Transferencia de actos de autoridad a la CONAFOR. Posiblemente la reforma de la ley fue ideada principalmente para transferir los actos de autoridad en materia de regulación del manejo y aprovechamiento de recursos forestales desde la Secretaría a la CONAFOR, bajo argumentos de eficiencia y ante una crisis de operatividad de la SEMARNAT.

Al final del proceso, el acuerdo político fue dejar esas atribuciones en la Secretaría. En la instrumentación técnica de dicho acuerdo, resultaron múltiples deficiencias de técnica jurídica que provocan problemas, como señalar ambiguamente “a la Comisión O a la Secretaría” como responsables de proporcionar la acreditación de legal procedencia de productos forestales o que quede sin responsable la recepción de avisos de plantaciones o de aprovechamientos no maderables. Se anuncia una tarea urgente de reparación de los errores en este tema.

La transferencia intentada por la Iniciativa tiene ventajas y desventajas, por lo que generó opiniones encontradas. Por un lado, una perspectiva pragmática destaca que podría dar agilidad el que la misma agencia que fomenta el manejo lo regule, en términos de la reducción de los tramos de control y de la simplificación de ventanillas, así como se puede señalar que los mejores desempeños del sector coincidieron con una arquitectura institucional concentrada. En otra perspectiva, mantener los actos de gobierno en la cabeza de sector obra a favor de la integridad de la autoridad, ya minada por la segregación de los temas de gestión del agua, pesca e hidrocarburos, así como de la coherencia de la política ambiental; desde la perspectiva formal, algunos legisladores señalan que sería irregular que un organismo *descentralizado* como lo es la CONAFOR ejerza actos de autoridad. Para algunos sería preferible sanear y fortalecer la operación de la Secretaría antes que debilitarla más.

Derechos humanos. Este tema fue uno de los más fuertemente requeridos por las organizaciones representativas de las comunidades campesinas e indígenas dueñas de los bosques y debe verse frente a las reformas constitucionales de 2011 y 2011, como un ejercicio de reglamentación de esa reforma. Entre sus principales contrastes están:

- ✓ Se establece la protección de derechos como prioridad, objetivo de la ley, política, criterio obligatorio y función de autoridades.
- ✓ Se integra un equivalente a un sistema de Salvaguardas, como solución frente a la oposición de la SHCP bajo la sospecha de que pudiera causar demanda presupuestal.
- ✓ Se define y aplica el principio de máxima protección de las personas, la vinculación con instrumentos internacionales, manda *acciones afirmativas* y extiende explícitamente los beneficios de protección a comunidades y pueblos indígenas, a las comunidades *equiparables*.
- ✓ Hace explícitos los derechos de participación plena y efectiva, derecho de acceso al territorio, los recursos y los medios de vida, al consentimiento previo, libre e informado, a la distribución equitativa de beneficios por los servicios ambientales y los recursos genéticos.
- ✓ Promueve la inclusión de población joven. La equidad de género y la igualdad de personas con capacidades diferentes.
- ✓ Se dio marcha atrás a la supresión de atribuciones del Consejo Nacional Forestal contenidas en la ley de 2003 en materia de supervisión y vigilancia y la obligación de conocer los cambios en políticas, normas y programas del sector. Se mantiene la redacción de la ley de 2003.
- Aunque se alcanzó un acuerdo al respecto, no se estableció que el *Comité Mixto* del Fondo Forestal tenga el carácter de órgano de gobierno de dicho instrumento financiero; en vez de ello, persiste el error de la redacción de la ley de 2003 que asigna a este órgano de participación ciudadana la tarea de su operación, lo que legalmente es irregular y administrativamente es inconveniente.
- Se removió la transcripción del texto del artículo segundo constitucional en cuanto al derecho de las comunidades *al derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas, en los términos del artículo 2 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable* y fue sustituida, bajo argumentos de técnica jurídica, por un encuadre *en los términos de normatividad nacional aplicable y los instrumentos internacionales vinculantes*. Para algunos esto significa un retroceso que vulnera la protección de los derechos humanos y para otros, los derechos quedan igualmente garantizados y sólo se corrige una redundancia que sería un error de técnica legislativa.
- En materia de acceso a recursos genéticos, se removieron las figuras de *nulidad* para *registros, certificados y patentes*, así como de *revocación* para permisos como garantías del reconocimiento de los derechos y la propiedad de las comunidades respecto de los recursos biológicos y la obligación de la celebración

de convenios. Aunque permanece el cuerpo de la disposición que hace obligatorias las protecciones a los dueños de los bosques, deja un margen de interpretación que reduce la protección y contradice el principio de no regresión y el de máxima protección de las personas, que garantiza la Constitución y la propia ley.

Manejo forestal comunitario (MFC). La política forestal ha tenido múltiples oscilaciones, manteniendo persistentemente esquemas que excluyen u obstaculizan la apropiación de las comunidades sobre los beneficios del aprovechamiento de sus recursos, generalmente a favor de otros actores (concesiones, unidades industriales de explotación, paraestatales, restricciones de signo conservacionista) y, desde los ochentas, ha tenido lugar una lucha por el fortalecimiento del protagonismo de las comunidades y propietarios forestales, encuadrado en el concepto de *manejo forestal comunitario*, que no ha tenido reconocimiento explícito y formal. Esta discusión, que fue una reivindicación de las organizaciones campesinas durante el proceso legislativo, es uno de los cambios más significativos en la reforma.

- ✓ Establece una definición básica del MFC, lo incluye como prioridad, objetivo, criterio obligatorio de política, función y atribución de las instituciones.
- ✓ Establece un criterio de *acción afirmativa* a favor del manejo forestal comunitario.
- ✓ Concretiza la prioridad del MFC con la adición del Programa de manejo Forestal Comunitario a los ya establecidos programas de plantaciones comerciales, reforestación y restauración.
- ✓ Establece disposiciones para la creación de capacidades orientadas a fomentar el protagonismo de los dueños de las tierras forestales.

Conceptos sobre sustentabilidad y enfoque ecosistémico. Este tema ocupó una gran parte de las discusiones sostenidas y no parece que ocurrieron cambios importantes en disposiciones específicas, pero sí la inclusión de numerosos criterios y definiciones que podrían dar pie a un desarrollo posterior de disposiciones positivas. Se pueden mencionar:

- ✓ Desarrolla definiciones y criterios de política: integridad estructural y funcional, interdependencia, complejidad, diversidad de los ecosistemas forestales y sus procesos de largo plazo, considerando su capacidad de carga.
- ✓ Incluye específicamente el principio precautorio como un criterio obligatorio de política.
- ✓ Dispone establecer medidas para la identificación, conservación, manejo y evaluación de atributos de alto valor de conservación.

Mejora regulatoria. No parece haber quien esté satisfecho del marco normativo y la aplicación de la regulación forestal. Es generalizada la opinión de que una tramitología

sofocante es barrera para el desarrollo y competitividad del sector y causa de abusos, especialmente contra las comunidades campesinas, de costos e incertidumbre que daña a la producción y también un poderoso incentivo para la ilegalidad o el abandono de la producción técnicamente manejada, con una consecuente pérdida de capital natural. Las mejoras posibles son múltiples y las opiniones no son de obvia resolución, sobre todo frente a la difícil pregunta de cómo mantener un control de un bien público (el capital natural) dentro de márgenes de viabilidad. En este renglón las propuestas han sido abundantes y el resultado es susceptible de opiniones divergentes.

- ✓ Se incluyeron y afinaron incentivos hacia la auto regulación supervisada, a dueños y responsables técnicos con buen comportamiento y certificación
- ✓ Se estableció un esquema de coadyuvancia, aún embrionario, para la agilización y transparencia en la gestión de autorizaciones, en el ámbito regional, lo que es parte también de propuestas hacia una real descentralización.
- ✓ Se dispone la automatización y digitalización de la gestión, como forma para agilizar los trámites, de mantener hacerlos transparentes e inhibir prácticas de corrupción y mantener actualizada información importante para la toma de decisiones.
- ✓ Se hace explícita la disposición de controlar las madererías y operaciones de comercio internacional, cuya laxitud ha sido identificada como factor importante del tráfico ilegal de productos forestales.
 - Se suprime el régimen de autorizaciones a las plantaciones de más de 800 hectáreas y se suprimen diversas disposiciones, derivándolas al Reglamento.
 - Mediante negociaciones de última hora, se establece la autonomía del Sistema de Gestión respecto del Sistema de Información, con un dispositivo que alimente de información a éste. Por la premura del proceso legislativo, este cambio generó múltiples problemas de técnica jurídica que deben corregirse con urgencia.
 - Se establecieron previsiones derivadas al Reglamento, para la regulación especial de equipos móviles (aserraderos y astilladoras), que hagan posible su operación itinerante, aunque persiste una redacción deficiente, en varios artículos, que mantienen la dudosa categoría de *instalación móvil*, que ha confundido la regulación de estos equipos con la de industria fija, anclándolos a un domicilio.
- No se logró la inclusión de la excepción que señala la LGEEPA a la manifestación de impacto ambiental cuando el tema está regulado mediante otros instrumentos.
- No fue aceptado un conjunto de medidas tendientes a fortalecer las capacidades regionales para la formulación y gestión de planes prediales de manejo anidados en planes territoriales y, a la vez, en ordenamientos concertados regionalmente.
- No se aceptó un régimen de regulación simple para el manejo de acahuales ni para el aprovechamiento de productos maderables provenientes de reforestación.

- Se introdujo una doble regulación para el manejo de familias de plantas (agaves, palmas y otras), sin discriminación de especies y frente a la vigencia de requisitos internacionales del CITES y la NOM 059 que protege a especies en riesgo.
- No fueron aceptados plazos máximos de resolución de solicitudes de autorización, se mantiene negativa ficta y las condiciones para solicitar reiteradas ampliaciones de información que son el principal mecanismo de prolongación de los tiempos de resolución; se derivan al Reglamento.

Combate a la ilegalidad. Los diagnósticos sobre este tema señalan que su dimensión es enorme, que su expansión es sistémica, que su efecto económico es crítico, llegando a ser determinante en la incapacidad de competir y que son fatales sus efectos en la degradación de los territorios y aun en el avance de la delincuencia organizada. También es general la noción de que se trata de un problema con múltiples causas, que requiere de estrategias integradas, con múltiples medidas sistémicas. Entre los principales resultados del debate en este tema están:

- ✓ La ley considera importante el combate a la ilegalidad en sus definiciones de objetivos y políticas y señala atribuciones para su atención a las diversas instituciones relevantes.
- ✓ Dispone medios para regular las madererías y las operaciones internacionales de comercio de productos forestales.
- ✓ Dicta la formulación de programas integrales concertados regionalmente, el desarrollo de capacidades, el establecimiento de instancias de recurso contra abusos de la autoridad e incentivos para los agentes con buen historial.
- ✓ Manda asegurar que las compras de gobierno obligatoriamente sean de madera legal, incluyendo las compras directas y la cadena de abastecimiento de los contratistas y proveedores gubernamentales, lo que debería ampliar los términos en que está formulada la ley de adquisiciones y arrendamientos del sector público.

Conservación. La discusión sobre la conservación del capital natural provoca opiniones frecuentemente controversiales. En general, se puede decir que la ley tiene un razonable equilibrio entre las medidas orientadas a la conservación y la producción y un reconocimiento del papel de la producción sustentable y la custodia por las comunidades para la conservación.

- ✓ Reconoce y promueve el MFC para habilitar a los dueños de los recursos forestales como custodios mediante un manejo sustentable, tanto extractivo como no extractivo, con beneficios tangibles.
- ✓ Incluye disposiciones para el manejo integral de la salud forestal, que ha sido un tema rezagado en la agenda forestal.

- ✓ Plantea tasa cero de deforestación, alineado a los compromisos de la CoP de París de Cambio Climático
- ✓ Reconoce y manda el fomento de áreas voluntariamente dedicadas a la conservación, que pueden ser tan importantes como el 25% de la superficie con autorización de manejo extractivo, aun sin ser formalizadas en su mayoría.
- ✓ Fomenta la certificación y dispone de medidas para la distinción de productos provenientes de buen manejo en el mercado.
- ✓ Introduce disposiciones para evitar efectos perversos de los subsidios gubernamentales para el fomento agropecuario y frenar el cambio de uso del suelo.
- ✓ Actualiza el concepto de *manejo del fuego* sustituyendo el tradicional *combate de incendios*, aunque con escasas disposiciones operativas, que obligarán a considerar este tema en la elaboración del Reglamento y, posiblemente en un futuro, afinar los contenidos de la ley para obtener un efecto sustancial de su aplicación.
- Obliga a procedimientos de autorización para el aprovechamiento de plantas de familias completas y extensas, como los agaves o palmas, con lo que se impone una carga regulatoria cuestionable, dado que existe un marco regulatorio robusto de aplicación de la NOM 59 para especies en riesgo y, por otra parte, el régimen mismo de autorizaciones de plan de manejo regidos por tres normas oficiales mexicanas, de carácter obligatorio.
- No fue aceptada una protección más rigurosa contra el cambio de uso del suelo forestal, cuyo trámite se ha convertido en un procedimiento rutinario a cambio de pagos *por compensación*, con lo que se ha disparado la superficie que ha cambiado de uso, no siempre con la justificación que debería exigir su carácter *excepcional*.
- No fue aceptado el cambio de definición de los *terrenos preferentemente forestales* en función de su vulnerabilidad con otro uso diferente del forestal, la cual daría base a la aplicación de políticas para el manejo sustentable de tierras y la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Se mantuvo, en cambio, la definición equívoca que señala como *preferentemente forestales* a los que tuvieron o pueden tener vegetación forestal.

Producción. Una ley *de desarrollo* tiene como sustantivo la producción y como adjetivo la sustentabilidad, lo que es una definición de orientación y prioridad. En este campo, la reforma aborda varios aspectos:

- ✓ Innova sus contenidos con la inclusión de definiciones y prioridades respecto del fomento de *Redes locales de valor* para la creación de oportunidades para los jóvenes sin acceso a la tierra, que se asimilan al concepto y disposiciones en favor del MFC.

- ✓ En balance, se puede decir que hay un avance en mejora regulatoria para disminuir los costos económicos y de transacción, que se muestra en la discusión de ese tema.
- ✓ Se incluye, aun de manera embrionaria, un paquete de disposiciones para la competitividad: acceso a crédito, manejo de riesgos, arbitraje y mejora de mercados, asesoría integral de calidad, incluyendo capacidades gerenciales y para mercado.
- ✓ Se incluyen disposiciones para esquemas de incentivos a la producción, en forma de *bonos*
- ✓ Aunque con precisiones que han sido derivadas al Reglamento, se introduce el concepto de *servicios forestales*, para ampliar la noción restringida de servicios técnicos y fomentar el acompañamiento interdisciplinario y desarrollo de capacidades entre los dueños y jóvenes de las comunidades, así como la promoción de servicios técnicos y de asesoría, orgánicos de las comunidades y sus asociaciones. Se fortalecen disposiciones ya existentes en la ley respecto de la evaluación por resultados, la diferenciación y catálogo de especialidades y la generación de incentivos de acuerdo con evaluación.
- No fue aceptado un cambio de orden en el propósito de la ley, para decir: *“tiene por objeto fomentar y regular el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la producción, conservación, protección, restauración, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos”*;

Enfoque territorial y descentralización. Cada día es más clara la importancia de un enfoque integral que rebase el marco estrictamente forestal y reconozca, por un lado, el carácter diversificado de las economías de los dueños de las tierras forestales así como la interacción con otros procesos de desarrollo; por otro lado, también se va abriendo paso la idea de un esquema de descentralización diferente de la *recentralización* que ha ocurrido en el traslado de la CONAFOR a la ciudad de Guadalajara. Aunque fueron incluidas definiciones y menciones abstractas respecto de ambas cuestiones, en la reforma no se introdujeron cambios sustanciales al esquema habitual de la coordinación entre dependencias y los acuerdos con las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal.

Fue rechazada la inclusión de un capítulo completo dedicado a la reorganización radical de la gestión forestal en torno a unidades regionales, con dispositivos como la convergencia con las circunscripciones y consejos distritales que señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la concertación de ordenamiento de los territorios, la generación de planes rectores, capacidades y activos públicos.

Conclusiones

La envergadura de la reforma a la ley forestal no alcanza la dimensión de una nueva ley, a pesar de ser anunciada como tal, en cuanto no cambia sustancialmente las orientaciones estratégicas.

La nueva versión de la ley tiene claroscuros que incluyen avances importantes, sobre todo en materia de derechos humanos, disposiciones para el fomento, la mejora regulatoria y la conservación; el retroceso claro y preocupante en materia del delicado tema de los recursos genéticos; errores de técnica jurídica; y temas por discutir y desarrollar.

El saldo de la reforma es ampliamente positivo en contenidos, pero ominoso en cuanto a una tozuda resistencia de las autoridades y legisladores a llevar un proceso abierto, transparente, participativo y regido por los argumentos y no por las consignas.

Quedan por delante las tareas de reparar defectos técnicos urgentes, corregir los aspectos regresivos, insistir en los temas insuficientemente debatidos y desarrollar conceptos apenas enunciados; proceder a un trabajo cuidadoso de reglamentación y, sobre todo, hacer todo esto de manera transparente, participativa y mediante debido proceso.